

Has the Dream of the Rule of Law Come to an End? War, Europe and Geopolitics

Il sogno del diritto è finito? Guerra, Europa e geopolitica

Seminario condotto da *Mauro Barberis*

Interventi di: *Lucio Caracciolo, Luigi Daniele,
Maurizio Maresca, Giuseppe Ieraci, Roberto Louvin*
(redazione a cura di Valeria Carmen Caputo)

Mauro Barberis

Buongiorno a tutti, grazie ai relatori Lucio Caracciolo, Luigi Daniele, Maurizio Maresca, Giuseppe Ieraci e Roberto Louvin, che ascolteremo, e grazie a tutti coloro che hanno contribuito alla riuscita di questo evento, la cui intitolazione composita merita che se ne spieghino brevemente le ragioni e anche la lunga gestazione.

Dalla seconda elezione di Donald Trump, nel cui contesto geopolitico Vladimir Putin, Hamas e Benjamin Netanyahu hanno scatenato le rispettive aggressioni, sono divenuti sempre più evidenti due fenomeni. Il primo è la sostanziale impotenza dell'Unione Europea, priva di una difesa e anche di una politica estera comune sufficienti a giocare un ruolo effettivo in grandi crisi geopolitiche come l'odierna. Questa impotenza mi aveva suggerito un primo titolo da dare al seminario, "Europa: un'invenzione giuridica?", con il quale intendevo anche ammettere l'insufficienza di quanto scritto nel mio vecchio *Europa del diritto* (il Mulino, 2008). Tuttavia, questo prima proposta di intitolazione aveva suscitato reazioni discordi da parte di internazionalisti e cultori del Diritto dell'Unione Europea, sicché ho pensato di modificarlo estendendo il tema dell'incontro a un secondo fenomeno e a un secondo luogo comune, che oggi impazza ancor più sui social, sorta

di senso comune dell'epoca, che sulla carta stampata. Mi riferisco alla crisi apparentemente irreversibile del diritto internazionale, mostratosi incapace di regolare i conflitti.

Di qui il titolo che vedete, che forse mette troppa carne al fuoco e che probabilmente ha solo aumentato in alcuni le perplessità già suscitate dal primo: "Il sogno del diritto è finito? Guerra, Europa e geopolitica".

Con la consueta eleganza, Lucio Caracciolo, ma anche i suoi *discussant*, si sono occupati soprattutto del tema suggerito dal primo titolo, cioè l'"invenzione giuridica" europea: e forse è meglio così. L'unica certezza, ormai un terzo luogo comune, rafforzato dalla ricchissima discussione, è però la consapevolezza di quanto noi giuristi possiamo guadagnare dal confronto interdisciplinare con le scienze sociali. Qualche mio collega giurista insinuerà che il confronto dovrebbe avvenire con discipline dallo statuto scientifico più accertato della geopolitica. Qui rinvio alla recente *Geopolitica costituzionale* (2025) di Renato Ibrido, e ribatto: lo statuto scientifico della dottrina giuridica è forse più accertato?

L'Europa come progetto geo-politico

Lucio Caracciolo

Nel suo saggio "Deconstructing Europe", lo storico anglo-neozelandese John Greville Agard Pocock asseriva che il termine "Europa" fosse meramente "an incantation with which there can be no argument" (Pocock 1991). Tale affermazione suggerisce, dunque, che la parola "Europa" serva a chiudere, più che ad aprire, il dibattito circa il suo significato. Tuttavia, lungi dal fornire una definizione puramente essenzialistica del termine, il concetto espresso da Pocock appare smentito se si considera l'Europa non come civiltà omogenea, ma come progetto geopolitico. Ciò rende, preliminarmente, doveroso il distinguo tra Europa e Unione Europea, due espressioni che in Italia, più che di altri Paesi, vengono utilizzate spesso in modo intercambiabile.

In questa prospettiva, il progetto geopolitico dell'Europa nacque a partire dalla disgregazione degli imperi europei, avvenuta a ridosso degli anni Venti del Novecento. La fine della Prima Guerra Mondiale, infatti, segnò la fine dell'impero tedesco e di quello austroungarico, così come l'inizio della crisi dell'impero britannico, che da quel momento fu relegato ad un ruolo progressivamente secondario. Quella profonda crisi, la quale prosegue fino ad oggi e che, anzi, attualmente prende la forma di un rapido declino, segnò la necessità di immaginare una forma alternativa di organizzazione politica e proiezione del potere. Si trattava, dunque, di surrogare il ruolo che l'Europa aveva assunto nella Storia moderna, quale centro propulsore dell'ordine mondiale. Questo senso

di declino investì persino i vincitori della Grande Guerra, come ad esempio i francesi, i quali compresero che la fine del Secondo Reich e della monarchia asburgica, segnava la fine di un'epoca. Ciò nonostante, la concezione di Europa come potenza colonizzatrice continuò a sopravvivere, in particolare l'idea di "Eurafrica": a riprova di questo basti pensare che la cartografia ufficiale della Comunità economica europea, nata con il Trattato di Roma nel 1957, integrava i territori coloniali francesi e belgi, così come anche l'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia. Tuttavia, di lì a poco sarebbe partito il processo di decolonizzazione, il quale rese anacronistica anche questa visione.

Il lascito concettuale più rilevante prodotto dalla sconfitta degli imperi europei nella Prima guerra mondiale fu l'idea che ormai si vivesse in un mondo fatto di grandi spazi a livello geopolitico. Il concetto di "grande spazio", il così detto *Grossraum*, nacque nell'alveo della geografia politica tedesca (Ratzel 1897; Haushofer 1939; Schmitt 1995) e accompagnerà tutto il Novecento, fungendo da base concettuale per analizzare la potenza statunitense, l'impero russo e, sia pure entro certi limiti, il nascente impero giapponese, in quest'ultimo caso attraverso il concetto di "aree di prosperità". L'idea di "grande spazio" riferita all'Europa è riscontrabile già a partire dal periodo fascista. L'Accademia dei Lincei organizzava annualmente, tra il 1931 e il 1938, i *Convegni Volta*; quello del 1932 ebbe come tema "L'Europa". Al convegno si confrontarono visioni molto disomogenee (basti pensare alla copresenza di Goebbels e di Stefan Zweig) ed emerse chiaramente la diversa visione di Europa del fascismo italiano rispetto ai nazisti. Per i fascisti italiani, infatti, l'Europa trovava nel Mediterraneo il suo spazio di estensione e nell'impero romano la sua base storica, mentre la visione nazista era fondata unicamente sul concetto di razza. Ancor prima, nel 1917, Lev Trotsky, nel suo scritto *Il programma per la pace*, dedicò un paragrafo agli Stati Uniti d'Europa, idea che poi riecheggerà ne *Il Manifesto di Ventotene*.

Tutto ciò dimostra come l'europeismo non possa ricondursi a una specifica tendenza politica, ma piuttosto all'idea che, decaduti ormai gli imperi europei, non ci fosse altra scelta, per i singoli Stati, che dar vita a una qualche forma di unione. Restava aperta la questione su quali fossero i Paesi che dovessero essere effettivamente coinvolti in questo processo di integrazione. Uno dei primi a rispondere a questo quesito fu il conte Richard Nikolaus di Coudenhove-Kalergi, figura cosmopolita già dalle sue origini (suo padre era un diplomatico di provenienza austro-ungarica e la madre giapponese) e europea *ante litteram*. Nel suo libro del 1923, *Paneuropa*, Kalergi delimitò i confini europei allo spazio che va dal Portogallo alla Polonia, così escludendo la Russia, in una visione anticomunista, e la Gran Bretagna, per via del suo vasto impero che poneva i suoi interessi al di fuori della sfera continentale. Allo stesso modo, Kalergi sottolineava l'indipendenza che l'Europa avrebbe dovuto avere dagli Stati Uniti. L'idea era dunque quella di un'Europa come terza forza rispetto al comunismo e al capitalismo e che potesse avere un peso ge-

opolitico del tutto paragonabile a quello dell'impero russo, di quello sino-giapponese (in questo Kalergi, probabilmente influenzato dalle sue origini nipponiche, già immaginava un controllo sulla Cina da parte del Giappone, evento che si sarebbe poi effettivamente verificato sotto forma di progressiva occupazione a partire dal 1931).

La questione tuttora irrisolta, però, è quali sarebbero gli interessi che popoli molto diversi tra loro avrebbero in comune. Tutt'oggi, ad esempio, riscontriamo l'assenza di un'opinione pubblica europea, così come di un punto di vista europeo, tanto è vero che i tentativi di creare dei media, che nelle intenzioni avrebbero dovuto rappresentare un punto di vista unitario, sono andati incontro a un fallimento. Il motivo alla base di questa mancanza di visione unitaria è riconducibile al fatto che molti paesi europei, alcuni dei quali anche molto piccoli, sono stati imperi e hanno memoria di questa loro imperialità. Non è un segreto che in Ungheria, ad esempio, anche in contesti quotidiani, non è raro imbattersi in carte geografiche che rappresentano la "Grande Ungheria". La discrepanza tra un'egemonia passata e il ridimensionamento del peso geopolitico attuale dei singoli Paesi europei è, probabilmente, il vero *fil rouge* che unisce l'Europa. Questa discrepanza porta spesso a una sopravvalutazione del proprio ruolo a livello mondiale e a una conseguente frustrazione nel riscontrare che i valori che spesso vengono percepiti dagli europei come "universali", sono, invece, messi in discussione da altri popoli.

La prima effettiva costruzione europea risale al periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale e la radice di questa costruzione è americana. Le Comunità europee che nascono a Roma avevano l'obiettivo di radicare la potenza americana in modo informale ma effettivo in Europa dopo il 1945. Senza la decisione americana di restare in Europa dopo il '45 non ci sarebbe stato un progetto europeo, o, quantomeno, non nella forma che poi ha assunto, esattamente come, senza la decisione sovietica di restare a Berlino e di controllare la sua parte di continente, non ci sarebbe stato un impero sovietico in Europa. Le origini statunitensi del progetto europeo sono testimoniate da una significativa continuità, nella maggioranza dei casi, tra i Paesi facenti parte dell'Alleanza Atlantica e gli Stati aderenti all'Unione. La presenza dell'ombrello protettivo americano in Europa, dunque, è stato di fondamentale importanza nel processo di integrazione europea e il fatto che questo ombrello protettivo stia venendo meno testimonia quanto gli equilibri mondiali stiano attraversando una fase di passaggio. La codificazione del progetto europeo attraverso i trattati, a partire dagli anni '50, conobbe fasi alterne, ma fu sostenuta da figure e culture politiche che incarnarono l'idea di una Europa occidentale saldamente ancorata all'alleanza atlantica. In particolare, tre leader ne rappresentarono al meglio lo spirito fondativo: Robert Schuman, Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi. I tre leader, oltre a condividere una conoscenza più o meno approfondita della lingua tedesca, condividevano un medesimo orizzonte politico e culturale. Queste tre figure sono le icone dell'europeismo così come si è configurato e concretizzato nei primi decenni.

A questo punto restano aperti i quesiti circa la natura, le capacità e gli obiettivi dell'Europa. L'Unione Europea è, per definizione, formata dagli Stati che la compongono e non viceversa, dunque, la determinazione dei suoi obiettivi e le risorse che vengono messe a disposizione dai soci di questa grandiosa associazione sono diversi e diversamente orientati. La conseguenza di queste divergenze è che, all'interno dell'Unione, la messa in comune di alcune risorse e di alcune idee è oggetto di competizione. Naturalmente la competizione prevede che ci siano dei vincitori e dei vinti. Fino a tempi recenti, il ruolo di potenza prevalente è stato esercitato quasi in modo incontrastato dalla Germania, ma oggi tale supremazia appare meno scontata. La Francia, dal canto suo, ha sempre cercato di interpretare l'integrazione europea attraverso la categoria, creata da De Gaulle, del *couple franco-allemand*, la "coppia franco-tedesca", che l'allora presidente francese paragonava a una carrozza trainata da un cavallo, dove la Germania rappresentava la forza motrice, mentre la Francia ne teneva le redini. È facilmente intuibile il motivo per cui questa metafora non ha riscontrato successo presso l'opinione pubblica tedesca, così come è significativo che in tedesco non esista un'espressione equivalente a *couple franco-allemand*. Nonostante ciò, la coppia franco-tedesca costituì per decenni il cuore politico dell'integrazione europea, ma la caduta del Muro di Berlino ne modificò radicalmente gli equilibri.

L'allargamento dell'Unione Europea verso Est, parallelo all'espansione della NATO, comportò un aumento considerevole del numero degli attori coinvolti e, di conseguenza, una crescente eterogeneità economica, sociale e culturale. Tale diversificazione, riflesso di storie nazionali spesso divergenti o persino conflittuali, ha reso più difficoltoso il percorso dell'integrazione europea e ciò è palese specialmente nelle grandi crisi, in particolare nelle guerre tra le Repubbliche che avevano composto la Federazione jugoslava e, attualmente, nella catastrofe ucraina. Più in generale, ciò che è a est di Trieste è rimasto oggetto di continua ridefinizione dopo la caduta della Cortina di ferro, il termine "balcanizzazione", infatti, si riferisce alla frammentazione dei poteri, degli stati e ovviamente, quindi, anche del diritto. La frammentazione rende più complicati i processi decisionali e infatti uno dei dibattiti più accesi che si svolge in seno all'Unione Europea riguarda le modalità di delibera. In numerose materie, infatti, continua a valere il principio dell'unanimità, unanimità che difficilmente può essere raggiunta in un gruppo composto da ventisette Stati. La disomogeneità e il disimpegno americano, fanno sì che tra i Paesi membri si formino delle convergenze. Tali affinità posso essere geograficamente ricondotte alla storica faglia dell'Elba, linea di divisione che risale addirittura ai tempi di Giulio Cesare e di Augusto, e che durante la Guerra Fredda corrispose alla divisione est-ovest. La Cortina di ferro non separava soltanto la Germania, che a più di trent'anni dalla riunificazione rimane tutt'altro che unita, ma divide ancora oggi l'intera Europa.

Questa linea di faglia è chiaramente visibile nelle differenze di approccio alla guerra in Ucraina. Da un lato, il blocco orientale, che si estende dalla Scandinavia al Mar Nero, passando per la Polonia, animato da una tradizionale animosità antirussa e che spera (o, forse, sperava) che l'esito della guerra di Ucraina fosse una disintegrazione definitiva dell'impero russo e chissà, magari anche un'integrazione delle Russie superstiti in uno spazio paneuropeo. Dall'altra parte, il blocco occidentale del continente, dove, invece, la visione circa il conflitto russo-ucraino è completamente diversa. A fronte di un'Europa sempre più divisa, molti dei governi europei, anche quelli che storicamente non hanno mai nutrito particolare simpatia per gli Stati Uniti, si percepiscono oggi come vedove disorientate della guida americana. Forse ciò vale ancora più per l'Italia, che più di altri Paesi europei ha a lungo delegato agli Stati Uniti non solo le grandi decisioni strategiche, ma spesso anche quelle di portata minore e dove è forte la presenza militare americana.

Resta aperto il quesito del destino dell'Europa nel caso in cui la crisi americana diventi sistemica: negli Stati Uniti, infatti, si va configurando una sorta di guerra civile latente, che si manifesta in un clima politico e istituzionale sempre più polarizzato. Basti pensare al recente episodio in cui il Presidente ha convocato generali e ammiragli per discutere non tanto di minacce esterne quanto della necessità di "combattere il nemico interno" (*the enemy from within*). Si tratta di una formula che evoca un vero e proprio stato di eccezione, in cui torna d'attualità l'*Insurrection Act*, la normativa che consente al Presidente di esercitare poteri straordinari in caso di sommosse interne. È una dinamica che obbliga a chiedersi come questa crisi della potenza americana possa ripercuotersi sull'Europa. Attualmente ogni Stato europeo tende a difendere i propri interessi immediati, formando e dissolvendo coalizioni contingenti, ma l'idea di una potenza europea capace di co-governare il mondo, come immaginavano Coudenhove-Kalergi e molti dei suoi successori, non si è mai realmente realizzata. Oggi, quando si riuniscono le grandi potenze, al tavolo siedono cinesi, americani e russi; accanto a loro, emergono nuove medie potenze: la Turchia, che ambisce a un ruolo regionale decisivo, l'India, (se mai riuscirà a trovare una propria coerenza interna) il Giappone la Polonia e, più in generale, l'Europa centro-orientale. Delle grandi visioni di un'unità politica e spirituale del continente, formulate a partire dagli anni Venti del Novecento sembra essere rimasto ben poco.

L'Europa è una finzione giuridica?

Luigi Daniele

La prospettiva che intendo offrire è quella di un giurista, in particolare di un cultore di diritto dell'Unione Europea. Inizialmente il nostro incontro aveva un titolo diverso, ci si chiedeva: "l'Europa è una finzione giuridica?". Poi è stato cambiato nel tempo, diventando "Il sogno del diritto è finito? Europa, guerra e geopolitica". Il titolo originale, *l'Europa è una finzione giuridica?* poteva apparire provocatorio, in effetti. Presentare l'Europa, anche sotto forma di domanda, come una possibile finzione giuridica è chiaramente un paradosso. Il nuovo titolo sposta il focus del tema e si riferisce al "sogno del diritto", che per di più ci si domanda se potrebbe essere un sogno finito. Qui, evidentemente, occorrerebbe capire che cosa si intende per "diritto" e che cosa sarebbe un "sogno" che addirittura sarebbe in procinto di finire. Il diritto è una realtà molto concreta, che tocca la vita quotidiana di ogni persona umana, in quanto ne disciplina il comportamento individuale e quello nell'ambito delle formazioni sociali. Premesso ciò, la domanda: l'Europa è una finzione giuridica? esige qualche precisazione preliminare: anzitutto che cosa si intende per "Europa", che cosa vuol dire finzione giuridica e che cosa significhi mettere insieme i due termini.

Sul primo punto, da cultore del diritto dell'Unione Europea, dovrei dire che, in quanto tale, l'Europa non è solo una finzione giuridica, ma nemmeno esiste. "Europa" è soltanto una definizione geografica. Qui non posso non fare un parallelo con la famosa frase attribuita a Metternich a proposito dell'Italia, che per lui, a quei tempi, non sarebbe stata altro che un'espressione geografica. La Storia non conosce l'Europa come un'entità statale. Nessuno ci è mai riuscito, nemmeno con la forza: non Carlo Magno, non Napoleone né tantomeno, per nostra fortuna, Hitler. Nemmeno il diritto contempla una tale figura. Non esiste alcuna fonte giuridica che si riferisca all'Europa in quanto entità di tipo statale. Troppo spesso ci si chiede: "Ma perché l'Europa non agisce? Che cosa fa? Perché non si fa sentire?". Queste domande, pur legittime, sono frutto quantomeno di imprecisione, e quel che è peggio generano confusione nell'opinione pubblica, perché si fa appello a qualcosa che non esiste. Si rimprovera qualcosa che non è. Il diritto, invece, prevede un ente ben preciso e definito: l'Unione Europea, che a sua volta è erede delle Comunità europee dei primi tempi. Si tratta di un ente la cui definizione è problematica e che infatti è stato oggetto di accese discussioni da parte della dottrina, senza che sia mai stato possibile pervenire a una risposta esauriente e condivisa. Ciò che si può dire, al più, è che l'Unione Europea è un ente *sui generis*: non uno Stato, ma nemmeno un'organizzazione internazionale del tipo di quelle della famiglia delle Nazioni Unite o altre simili.

Un'altra cosa che può dirsi con una certa sicurezza è che si tratta di un ente che dispone di un potere di governo: c'è un territorio definito, una popolazione che è destinataria dell'esercizio di questo potere di governo; un potere, quello dell'Unione, più normativo che fisico, nel senso che non dispone di forze armate o di polizia, ma un potere comunque effettivo, che si sente eccome! Si pensi alla normativa europea che tutti noi ci troviamo ad applicare giorno per giorno: la protezione dei consumatori, l'ambiente, la tutela della concorrenza, la politica monetaria affidata in via esclusiva alla Banca Centrale Europea, il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e penale, solo per citare alcuni ambiti. Domandarsi quindi se l'Unione Europea, non l'Europa in quanto tale, ma l'Unione, sia una finzione giuridica è un esercizio di semplice retorica. La risposta non può essere che un no nettissimo. L'Unione Europea è una realizzazione concretissima che, con le sue regole e le sue azioni, ha un peso determinante per la vita degli Stati membri e di noi cittadini. Nonostante ciò, l'Unione Europea appare silente, o comunque poco attiva, di fronte alle crisi geopolitiche dei nostri giorni come nel caso dell'aggressione russa all'Ucraina, dell'azione di natura probabilmente genocidaria che Israele ha condotto a Gaza dopo l'eccidio dell'ottobre 2023, della nuova politica commerciale del presidente Trump e delle violazioni dei diritti umani in molte parti del mondo. E qui chiedersi se l'Unione Europea sia una finzione giuridica implica che domandarsi se essa stia rivelando, a fronte di tali tragiche vicende, la sua debolezza, la sua incapacità di intervenire rapidamente ed efficacemente, al punto da *apparire*, non *essere*, una finzione giuridica.

Vista così, la domanda non è solo legittima, ma anche fondata. L'Unione Europea non sta facendo quello che ci si aspetterebbe. Sembra non essere in grado di esprimere una propria posizione, di far valere il suo peso, di far sentire la propria voce, ammesso che esista una voce unica europea. Occorre allora domandarsi il perché di questa mancanza di iniziativa. La risposta sta nella natura stessa dell'Unione. L'Unione Europea non è uno Stato, non dispone, come direbbero i tedeschi, della *Kompetenz-Kompetenz*: il potere di definire la propria competenza. La *Kompetenz-Kompetenz* dell'Unione è nelle mani degli Stati membri, anzi di ciascuno Stato membro. È soltanto attraverso i trattati istitutivi, e la loro modifica, che gli Stati scelgono quali poteri attribuire all'Unione e quali no.

Nel disegno attuale, il principio dell'attribuzione delle competenze è fondamentale. È scolpito nell'articolo 5, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea: "In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati." Pertanto, quando si lamenta che l'Unione Europea, l'Europa, non si fa sentire, andrebbe prima verificato se abbia i poteri necessari per farlo. In mancanza, la responsabilità non è dell'Unione, ma degli Stati, per come agiscono individualmente o collegialmente in sede di Consiglio

europeo. Non basta dire che in un certo settore l'Unione potrebbe agire. Bisogna chiedersi come possa farlo: con quali procedure, con il concorso di quali istituzioni. Per esempio, per rafforzare le sanzioni contro la Russia, è necessaria l'unanimità in Consiglio. Basta l'opposizione di uno Stato, anche piccolo, e non si può fare nulla. Lo stesso vale per l'ipotizzata sospensione dell'accordo con Israele: è un accordo di associazione, per il quale, dunque, serve unanimità.

Da sempre molti auspicano maggiori poteri per l'UE e, ad esempio, che decisioni oggi soggette all'unanimità possano essere adottate a maggioranza qualificata. Ma oggi un orientamento in questa direzione sembra minoritario. È difficile immaginare che gli attuali governi e quelli prevedibili nel prossimo futuro siano disposti a cedere ulteriori poteri al livello europeo. La stessa opinione pubblica non appare più entusiasta come in passato. Gli Stati membri, forse anche perché sono diventati troppi, mancano di omogeneità. Non solo per quanto riguarda aspetti economici e sociali, che hanno sempre visto differenze marcate, quanto piuttosto a livello valoriale. I valori dell'Unione sono consacrati nell'articolo 2 del TUE, il quale recita: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."

Se osserviamo ciò che succede in alcuni Stati, non possiamo non constatare, con orrore, come elementi essenziali della democrazia e dello Stato di diritto vengano messi a rischio: l'indipendenza della magistratura, la libertà di insegnamento, il diritto di opinione, la libertà dei mass media, il diritto alla cura, il diritto a non subire discriminazioni. Alcuni governi non si vergognano di manifestare il loro appoggio entusiastico alle posizioni chiaramente antidemocratiche assunte dal Presidente Trump. Altri non esitano a esprimere la loro contrarietà alle azioni adottate dall'UE a favore dell'Ucraina e reclamano una posizione "più neutrale", che significherebbe permettere a Putin di vincere la guerra contro Kiev. Nessuno, con qualche eccezione, ha avuto il coraggio, se non tardivamente e non collettivamente, di gridare contro la strage di innocenti a Gaza compiuta dall'esercito israeliano. Mi viene perciò da domandare: davvero voglio un'Unione più forte quando a farne parte sono Stati del genere?

Un'Europa balbettante nella crisi

Maurizio Maresca

Sono d'accordo oggi, come sono d'accordo devo dire quasi sempre, con quanto espresso da Lucio Caracciolo, e desidero soffermarmi su un punto che ritengo cruciale: l'Unione Europea oggi non funziona più. Ho espresso questa convinzione anche di recente, in un articolo pubblicato il 5 Novembre 2025 sulla prima pagina de *Il Secolo XIX*, quotidiano di Genova, il cui titolo allusivamente attribuisco anche a questo mio intervento. In seguito a questo articolo, sono stato definito da alcuni un "filo putiniano", addirittura "parte del conflitto mediatico di Putin". Ciò che intendo ribadire qui, tuttavia, non ha nulla a che vedere con una presa di posizione filorussa, ma riguarda più che altro la crisi dell'Europa.

Negli ultimi anni ho pubblicato vari articoli scientifici (Maresca 2025, 2021) e un libro riguardante la crisi dell'Europa e le sue possibili conseguenze (Maresca 2020). In primo luogo, l'analisi dovrebbe partire dall'attuale crisi dell'ordine mondiale costruito a metà degli anni '40 con gli accordi di Bretton Woods, che ha prodotto un sistema economico incentrato sul neoliberismo o sull'economia sociale di mercato e su una serie di principi economici che oggi consideriamo centrali: la separazione tra Stato e impresa, la limitazione dell'intervento pubblico, il divieto di sussidi e di pratiche di concorrenza sleale come il *dumping*. Tale ordine è attualmente venuto meno. I motivi di questo declino sono essenzialmente due. Il primo è che una parte crescente (in termini sia numerici che di peso geopolitico) del mondo sta intraprendendo un percorso diverso, il secondo è che gli Stati Uniti, un tempo baluardo dell'Occidente, stringono rapporti sempre più significativi con Paesi non occidentali.

L'amministrazione Trump ha necessità di avvicinarsi alla Cina, alla Russia, all'India, alla Turchia e al mondo arabo. La realtà multipolare è quella che attualmente prevale e in essa l'Europa non ha trovato un proprio spazio perché l'Europa è legata ai suoi valori, ai suoi antichi principi e ai diritti dell'uomo, così come concepiti dalla cultura occidentale e che altrove, invece, non trovano riscontro. Dal punto di vista economico-giuridico, la paralisi della World Trade Organization rappresenta l'aspetto più tangibile di questa trasformazione. Con l'Organizzazione mondiale del commercio ormai di fatto bloccata e le regole multilaterali dell'economia globale sospese, viene meno la base stessa dell'ordinamento europeo. L'Unione Europea, infatti, si è sviluppata a partire dal Trattato di Roma del 1957, che riprendeva in larga misura i principi contenuti nel GATT. I pilastri originari dell'integrazione europea (libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone, unione doganale e politica di concorrenza comune) trovavano la loro legittimazione proprio nell'ordine economico internazionale di ispirazione liberista. Venuto meno quell'ordine, anche l'architettura normativa e politica dell'Unione Europea si trova oggi priva del suo fondamento originario.

Il mercato unico e la disciplina della concorrenza restano tuttora i pilastri centrali dell'ordinamento dell'Unione Europea. Ad esempio, le politiche industriali dell'Unione non sono altro che l'attuazione degli articoli 101 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che disciplinano la concorrenza. A questo quadro si aggiunge la crisi profonda di importanti organizzazioni internazionali che offrivano la cornice di legittimità dell'Unione Europea. L'ONU, su tutte, è ormai in evidente difficoltà, come testimonia anche la situazione di paralisi finanziaria in cui versano molte delle sue agenzie e programmi. Analoga sorte tocca alla Corte penale internazionale, sempre più spesso ignorata o delegittimata da Stati che ne disattendono apertamente le decisioni. In un mondo che si sta rapidamente disarticolando, emergono nuove proposte di *governance* economica globale, come, per esempio, quella cinese. È verosimile che anche gli Stati Uniti rispondano con iniziative volte a riaffermare un proprio ruolo regolatore.

Sicuramente alla disgregazione del vecchio ordine economico internazionale, se ne sostituirà uno nuovo. Nel contesto delineato, la difficoltà dell'Unione Europea nasce dal fatto che i suoi principi economici essenziali possono essere efficacemente messi in atto finché l'Europa si limita a una mera funzione regolatrice, mentre le decisioni politiche sono prese in altre sede istituzionali. L'Unione Europea non è in grado di prendere delle vere e proprie decisioni politiche perché, come ricordava prima Luigi Daniele, l'Unione non dispone del potere necessario per agire come soggetto politico unitario. La presidente Ursula von der Leyen ha cercato di colmare questo vuoto politico-decisionale, promuovendo iniziative di natura strategica come il *Green Deal* europeo. Allo stesso modo, la Commissione ha tentato di rafforzare l'autonomia economica europea attraverso nuove direttive e regolamenti, come il *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act* e il recente *Artificial Intelligence Act*. Tali strumenti introducono barriere regolamentari all'ingresso, con l'obiettivo di proteggere il mercato europeo dalle grandi piattaforme digitali extraeuropee con la conseguenza che queste misure hanno suscitato forti reazioni da parte degli Stati Uniti, ma anche all'interno della stessa Europa, ad esempio da parte dell'Italia.

In conclusione, è utile richiamare brevemente due documenti che, in questo momento, occupano il centro del dibattito europeo: il rapporto Letta e il rapporto Draghi. Il rapporto Letta propone di abolire le barriere in modo da attuare pienamente il mercato unico europeo. Si tratta, tuttavia, di un obiettivo tutt'altro che semplice. Le barriere, infatti, non esistono soltanto come ostacoli economici, ma anche come strumenti di tutela sociale: servono a proteggere i minori, i lavoratori, i consumatori e, più in generale, la salute pubblica. Abolirle completamente, come suggerisce Letta, significa dover affrontare il dilemma di come conciliare libertà economica e protezione dei soggetti deboli.

Il rapporto Draghi, dal canto suo, si concentra sulla necessità di creare un debito comune europeo. Tuttavia, non affronta un punto essenziale: per realizzare un simile

progetto, sarebbe indispensabile che la politica industriale europea fosse governata da un soggetto unico. Questo è uno degli esempi del perché l'Europa non arriverà mai ad essere un soggetto politico unitario: semplicemente, i Paesi membri non intendono cedere sovranità per costruire un vero Stato federale europeo. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di debolezza: la mancanza di grandi imprese europee in grado di competere a livello globale, e anche tra quelle esistenti prevale la logica nazionale. Le grandi imprese, come ad esempio Eni, difficilmente stringono alleanze con altre società europee. Il gruppo MSC, ad esempio, non stringe accordi con altri operatori europei come Maersk, ma con BlackRock. Analogamente, Fincantieri sta investendo in modo massiccio negli Stati Uniti, con la prospettiva, in futuro, di una partecipazione diretta di capitale americano e, più in generale, le principali imprese pubbliche italiane sono oggi in via di progressiva cessione o partecipazione a capitali americani. Anche in Francia, il grande industriale Bernard Arnault, interpellato sulla possibilità di creare partnership europee per rafforzare l'integrazione industriale del continente, ha risposto con estrema chiarezza che il suo obiettivo è stipulare accordi secondo le regole del profitto, in quanto necessita di remunerare il capitale e tutelare gli interessi degli azionisti. In una situazione di questo tipo, che Europa è pensabile? È pensabile una politica industriale europea? È questo, in definitiva, il grande nodo irrisolto del presente: come può l'Unione Europea andare oltre il mercato unico, costruendo una politica industriale comune, quando i suoi maggiori attori economici e finanziari guardano altrove?

L'Europa nei limiti della ragione e della storia

Giuseppe Ieraci

Partirei lanciando una prospettiva diversa rispetto a quanto delineato fin qui, constatando che forse l'Europa potrebbe trovare una via di mezzo tra l'essere una super potenza e lo scivolare nell'assoluto insignificanza e, questo modo, potrebbe riuscire anche a superare le crisi fin qui delineate. Che cos'è l'Unione Europea? Come è stato già ribadito fin qui, nessuno è ancora riuscito a darne una definizione precisa, tanto che Stefano Bartolini scrive in un saggio di anni fa che è possibile rinvenire fino a una ventina di definizioni diverse dell'Unione Europea (Bartolini 2005). Phillippe Schmitter tentò di dare una sistemazione a questo mare magnum di definizioni, distinguendo due dimensioni dell'integrazione, la prima attinente alla dimensione territoriale, che riguarda la sfera politica in senso proprio, la seconda a quella funzionale, che invece ha a che fare con i rapporti economici e sociali (Schmitter 2000).

Partirei da un paradosso: definire in modo preciso cosa sia l'Unione Europea non è di vitale importanza. Possiamo però affermare con sicurezza che se l'Unione Europea è formata da *istituzioni politiche*, allora occorre interrogarsi circa la natura di quest'ultime e le loro funzioni in senso generale, adottando un approccio realista, chiedendoci cioè cosa fa una istituzione politica, e non cosa "dovrebbe fare". A mio avviso, le istituzioni politiche possono svolgere due funzioni distinte: una *primaria* e una *secondaria*. Nelle analisi che mi hanno preceduto queste due dimensioni sono state evocate, ma non distinte analiticamente. Partendo dalla funzione secondaria (l'aggettivazione è finalizzata alla nomenclatura e non implica minore rilevanza), essa è quella messa in luce dagli economisti che si sono occupati della teoria dei costi di transazione come North (1990) e Williamson (1985), i quali hanno proprio sostenuto che certi meccanismi istituzionali possano servire a ridurre tali costi e quindi a facilitare gli scambi economico-sociali. L'Europa nasce, come è stato ricordato, in risposta a un gigantesco problema di ristrutturazione economica e sociale seguito alla Seconda Guerra Mondiale. Occorreva riorganizzare il mercato interno, riequilibrare la struttura produttiva, affrontare la profonda trasformazione sociodemografica che caratterizzava l'immediato dopoguerra, gestire un settore agricolo sovradimensionato, un'industria in riconversione e gestire risorse strategiche come il carbone e l'acciaio. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) è un primo costruito istituzionale per affrontare proprio la gestione di queste risorse.

Qualcosa di analogo capita nel caso del settore agricolo europeo, la cui crisi epocale viene affrontata mediante la creazione del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia dell'Agricoltura (FEOGA), istituito nel 1962. Nel FEOGA, gli stati membri dell'allora Mercato Comune Europeo convogliano risorse economiche, attraverso il meccanismo dei trasferimenti monetari, per creare una sorta di "*cassa comune*" dalla quale la Commissione Europea può attingere per distribuire nuovamente ai paesi membri, secondo criteri di sostegno ai prezzi, controllo delle produzioni e compensazione delle disfunzioni strutturali del mercato agricolo. Il FEOGA, in sostanza, è un meccanismo di coordinamento economico volto a ridurre i costi di transazione e le inefficienze del mercato agricolo europeo che i singoli stati, agendo in modo isolato, non sarebbero stati in grado di affrontare. Tale meccanismo rispondeva a una logica già lucidamente descritta da Karl Polanyi ne *La grande trasformazione* (1944), dove la nascita dello Stato moderno e, successivamente, del Welfare State sono interpretati come reazioni alle storture del mercato e dello sviluppo capitalistico (disoccupazione, impoverimento e indigenza, emergenza abitativa nelle metropoli industrializzate, prevenzione e sicurezza sanitaria, uscita dal mercato della forza lavoro).

Nei campi della produzione dell'acciaio (dunque dello sfruttamento dei derivati del carbone) e dell'agricoltura, l'Unione Europea ha riprodotto su scala sovranazionale la medesima dinamica degli stati: interventi coordinati da meccanismi istituzionali (la

CECA e il FEOGA) per abbattere i costi di transazione e ridurre le inefficienze sistemiche. Non a caso, uno dei più autorevoli studiosi dell'integrazione europea ha definito l'Unione come un gigantesco sistema di regolazione di aspetti collegati alle dinamiche socio-economiche (Majone 1989).

Accanto questa funzione delle istituzioni, che abbiamo definito *secondaria*, in quanto collegata alla regolazione dei costi di transazione nella sfera economico-sociale, esiste un'altra funzione propriamente politica e *primaria*. È legittimo domandarsi se il processo d'integrazione europea abbia davvero inteso fondare istituzioni che assolvessero la funzione primaria legata alla sfera *politica*. La politica, infatti, è per sua natura conflittuale: essa implica la distinzione tra vincitori e vinti, è legata alla lotta per il potere e comporta inevitabilmente processi che generano inclusione ed esclusione dal godimento del potere. In passato, le dinamiche legate all'inclusione-esclusione dal potere hanno spesso comportato il ricorso alla violenza, la soppressione dello sconfitto o la sua "messa in condizione di non nuocere". Per la verità, tutt'oggi la lotta politica comporta talvolta conflitti violenti, che causano vittime e distruzioni.

Tuttavia, si è fatto largo in politica nei secoli più vicini un metodo molto speciale di determinazione dei vincitori e dei vinti, che non necessita di violenza e che mette in condizioni di sicurezza tanto i vincitori che i vinti. Si tratta di ciò che comunemente chiamiamo *democrazia* o metodo democratico, basato come noto su una lotta aperta per il potere politico mediante la competizione elettorale. Come ricordava Karl Popper, la democrazia è l'unico regime che ha inventato un modo per togliere e/o assegnare il potere nel quale chi risulta escluso non deve essere eliminato fisicamente. Le istituzioni politiche (parlamenti, governi, presidenze) nascono precisamente per ridurre i costi di questo conflitto, trasformando la lotta per il potere in competizione regolata.

In questa prospettiva (si veda Ieraci 2021, 27-46), la funzione primaria delle istituzioni politiche presenta un duplice, ma complementare risvolto. Da un lato, infatti, le istituzioni politiche contengono i *costi di esclusione/inclusione*: in un sistema democratico, l'assunzione del potere avviene entro limiti temporali prestabiliti e il potere stesso può essere esercitato entro un raggio d'azione prevedibile. Chi è incluso oggi nel godimento del potere ha la garanzia del suo esercizio, per quei limiti di tempo ed entro quel raggio d'azione definito. Chi ne è escluso ha l'aspettativa realistica di riuscire presto o tardi a invertire le parti del gioco, di assumere il potere e di sostituire domani gli attuali detentori. Dall'altro lato, come complemento a questi principi, i costi della trasmissione del potere vengono drasticamente ridotti: la democrazia ha infatti introdotto un meccanismo pacifico di successione, che sostituisce la violenza tipica dei regimi autoritari o comunque non-democratici. In quanto è confinato nei limiti del suo esercizio istituzionale, il potere democratico è solo apparentemente attribuito ai vincitori, in quanto di fatto "appartiene" alle istituzioni (il governo, la presidenza, il parlamento)

che distribuiscono i ruoli di autorità che si sono “vinti” o (temporaneamente) “conquistati”. Insomma, il potere democratico è impersonale, è il potere delle sue istituzioni di governo, non degli “occupanti” di quelle istituzioni. Per questo in democrazia è facile trasferire il potere da un vincitore all’altro.

Anche altri regimi politici, per la verità, hanno saputo affrontare con successo il problema della trasmissione del potere. La monarchia, ad esempio, ha risolto la questione attraverso il principio ereditario, mentre la Chiesa cattolica ha elaborato una forma di governo originale, una sorta di sintesi tra monarchia e democrazia: l’elezione di un sovrano assoluto da parte di un collegio ristretto di pari. Naturalmente oggi ragioni di ordine valoriale e ideologico renderebbero difficile immaginare, per esempio, l’Europa retta da un monarca ereditario, o da una oligarchia che elegge al suo interno un sovrano assoluto senza limiti temporali di mandato. In ogni caso, anche nelle soluzioni più inaccettabili oggi (almeno per uno spirito liberale e democratico) come la monarchia ereditaria oppure l’autocrazia elettiva, le istituzioni politiche, in quanto tali, hanno la funzione primaria di assicurare continuità, prevedibilità e contenimento del conflitto sul potere politico.

Ma le istituzioni attuali dell’Unione Europea servono *anche* a svolgere questa funzione primaria? Come è stato sottolineato da molte ricerche, la politica europea rimane distante dall’opinione pubblica: ai cittadini francesi interessa ben più la competizione interna tra Macron e i suoi oppositori che le iniziative della presidente della Commissione Europea, così come agli italiani interessano molto più le dinamiche che riguardano la nostra Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e i gruppi di opposizione e solo marginalmente ciò che accade a Bruxelles. Sidney Tarrow, uno dei più autorevoli studiosi dei gruppi di pressione e dei movimenti collettivi, già negli anni ’90 aveva messo in evidenza come, per gli attori politici e sociali europei, il principale riferimento istituzionale non fosse quasi mai Bruxelles, bensì le sedi di potere nazionali. In altre parole, i gruppi di interesse tendevano a interfacciarsi con i propri governi piuttosto che con le istituzioni comunitarie (Tarrow 1995). Tale tendenza rifletteva il fatto che l’Unione Europea, fin dalle origini, non ha realmente sviluppato una funzione politica primaria, ossia quella decisionale e di indirizzo tipica degli Stati sovrani o degli imperi. Non si lotta per il potere politico di governo europeo, perché *non c’è un potere politico di governo europeo*.

Protetta per decenni dall’ombrello americano, l’Europa non ha avvertito la necessità di costruire un proprio centro politico di comando. Il fallimento del progetto di Costituzione europea ne è una conferma: mancava, e probabilmente manca tuttora, una volontà condivisa tra gli Stati membri di dotare l’Unione di un’autentica funzione politica *primaria*. Se consideriamo queste due funzioni, quella primaria e quella secondaria, possiamo riconoscere che esse sono, in una certa misura, complementari. Non credo che la funzione primaria debba necessariamente essere prevalere sulla seconda, né che le

due debbano per forza coesistere in modo equilibrato. Una delle due può anche restare in uno stato di atrofia, e nel caso europeo credo che sia proprio la funzione primaria a trovarsi in tale condizione, destinata a rimanervi per un tempo indefinito. La seconda funzione, invece, quella regolativa e tecnico-giuridica, è quella che continua a dare vita all'Europa come *Unione*. In questo senso, ritengo che il diritto europeo non sia affatto in declino: è anzi la dimensione attraverso cui l'Europa continua a vivere. Ma forse è anche un bene che l'Europa si sviluppi soprattutto attraverso il diritto e la regolazione (svolga prevalentemente la funzione secondaria), perché (in assenza di funzione primaria e delle ambizioni che essa genera) ciò implica che non dovremmo un giorno essere costretti a mandare i nostri figli o i nostri nipoti a morire per difendere un progetto di potenza mondiale o per illuderci di poter diventare un *Impero*.

Il sogno del diritto

Roberto Louvin

Le cœur a des raisons que la raison ne connaît point, scriveva Pascal nelle sue *Pensées sur la religion et sur quelques autres sujets*.

Questo mi porta al titolo, estremamente stimolante, proposto da Mauro Barberis: *Il sogno del diritto*. La dimensione onirica, può infatti essere una delle componenti della strutturazione giuridica. Ho l'obbligo di ricordarlo in quanto mi sono formato presso l'*alma mater* dell'Università di Torino, che nel campo del diritto comparato ha tracciato linee di ricerca molto feconde, tanto nel versante del diritto pubblico comparato, quanto in quello privatistico. Mi riferisco, per quest'ultimo aspetto, ad un grande studioso come Rodolfo Sacco, cattedratico di diritto privato proprio qui nell'Università di Trieste alla fine degli anni Cinquanta, che insegnava che il diritto non si esaurisce nella dimensione positiva e giurisprudenziale, ma si estende alla dimensione psichica: basti ricordare, nelle sue opere più mature, la teoria del "diritto muto" (Sacco, 2015), per cui una parte del diritto non è strettamente verbalizzata e produce nondimeno notevoli effetti.

L'altra prospettiva 'torinese' a cui mi riallaccio è quella cara al mio Maestro Giorgio Lombardi, che ci ha trasmesso il valore imprescindibile della storia come chiave per comprendere le istituzioni e gli ordinamenti contemporanei. Quest'ultimo aspetto mi porta a reagire allo stimolo proposto dalla brillante relazione di Lucio Caracciolo che è quello della *memoria dell'imperialità*.

La memoria degli imperi ci rimanda a un'idea di Unione Europea come "club di nostalgici". Quanti sono i Paesi dell'Unione Europea ad essere eredi di tradizioni imperiali?

Se pensiamo al mite Portogallo, un tempo dominatore dei mari, vediamo oggi un piccolo Stato senza reminiscenze aggressive di questa eredità, ma che conserva la nostalgia di quel tempo remoto e il suo passato imperiale trova un'eco nei rapporti con l'America Latina e, in particolar modo, con il Brasile. La Spagna, a sua volta, ha avuto un suo passato glorioso ma da questo punto di vista la memoria non è stata del tutto cancellata e per alcuni tratti rimane ancora orgogliosamente viva. Per non parlare della Francia, ancora *Empire* fino alla disfatta di Sedan che nel 1870 mise termine alla guerra franco-prussiana. La Germania ha reciso, si spera per sempre, le radici con una vocazione imperiale che ha lasciato a metà del secolo scorso, una devastazione indimenticabile. Non dimentichiamoci nemmeno dei Paesi Bassi, uno dei più potenti globalizzatori all'inizio dell'età moderna, o della stessa Italia che ha pure nutrito, sebbene con modesti risultati e solo per un breve periodo, delle ambizioni. Perfino il piccolo Belgio era ancora, poco più di un secolo fa, un *Empire colonial* ... e naturalmente la Gran Bretagna, che ha salutato l'Unione europea solo pochi anni fa dopo esserne stata parte per mezzo secolo, è portatrice di una fresca e persistente memoria imperiale.

L'Unione non può dunque vantare una memoria imperiale unica, anche se ha provato a richiamare esperienze remote, come quella Carolingia, ma ha dovuto piuttosto provare a costruirne una diversa, su basi volontarie e non di conquista. È partendo da queste constatazioni, e dal fatto che oggi siamo turbati da grandi sconvolgimenti degli equilibri internazionali, che dobbiamo constatare che la nostra Europa di oggi non è figlia di un sogno imperiale e che il declino del un 'sogno' europeo è legato ad altri fattori, alla scomparsa della progettualità europea immaginata a partire dagli anni Cinquanta, al mito pazientemente costruito della costruzione di uno spazio aperto, operoso, di democrazia e di benessere condiviso, con il compito di "promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano" (Trattato CEE, art. 2).

Un'ambizione non arrogante, quella della Comunità europea di allora, fiduciosa nel progresso, sostenuta da una seria progettualità, fondata sul riconoscimento di reciproca parità fra i suoi componenti e di un ordine di relazioni oggi decisamente in crisi.

Mireille Delmas-Marty, grande studiosa francese della globalizzazione del diritto, ha spiegato la complessità del momento che stiamo attraversando come attraversato da nuove *forces imaginantes du droit*. Il diritto, che siamo abituati a pensare nel quadro ristretto degli ordinamenti nazionali, fatica a raggiungere l'universalità che ci vorrebbe per poter governare il commercio globalizzato, per domare il terrorismo internazionale e per salvare le funzionalità ecologiche planetarie (Delmas-Marty 2006). Per questo

l'Unione di oggi ci appare troppo piccola, poiché viviamo in un tempo in cui il diritto è ormai dilatato su tutti i versanti, come ricorda egregiamente anche da Mauro Barberis nel suo recentissimo libro *Geo-diritto. Una teoria terra-Terra* (2025).

Un pluralismo ben coordinato, malgrado le strutture messe in campo dall'Unione europea, non è in questo momento totalmente praticabile, ma va comunque immaginato e tenacemente perseguito perché questa costruzione – armonizzante se non proprio unificante – ha dato a mio giudizio frutti notevoli in un breve lasso di tempo e questa deve continuare ad essere, credo, la vocazione dell'Europa.

Ciò che è in grande affanno è soprattutto il costituzionalismo europeo, con la sua volontà, per non dire necessità, di consolidare definitivamente l'Unione. Dopo la Dichiarazione di Laeken, con la sua idea di Trattato-Costituzione fondata nella speranza di dare all'Unione una simil-Costituzione attraverso la Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, è arrivato lo schiaffo dalle urne dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Il Trattato di Lisbona ha limitato i danni e fatto timidamente riprendere la strada dell'integrazione europea. Tuttavia era già evidente all'inizio del nuovo secolo che la continua ascesa del progetto europeo stava conoscendo una fase calante e che il processo di integrazione rischiava di entrare in una fase di stallo. Occorreva, dunque, cambiare strategia, ripartire da basi rinnovate.

La cosiddetta "Europa del diritto", di cui tanto si è parlato e scritto, è però innegabilmente una realtà concreta, non solo per le sue strutture moderne ma per la sua tradizione vivente che affonda le radici in secoli di storia. I popoli del continente condividono quella magnifica *cassetta degli attrezzi* che ci viene dal diritto romano, abbiamo un linguaggio giuridico comune, un modo di ragionare e argomentare che, pur con le dovute differenze, rimane una delle basi più solide dell'identità europea.

Questo patrimonio non è universale, non coincide con le forme giuridiche di altri continenti, ma è quello che ha potuto dare forma finora al sogno europeo e in questo il diritto comparato ci aiuta ad aprire lo sguardo. Come ha mostrato Patrick Glenn nel suo celebre volume *Tradizioni giuridiche del mondo* (2000), in le tradizioni giuridiche sono transnazionali e hanno radici profonde: la nostra ha il suo posto a fianco delle altre, della tradizione talmudica, islamica, confuciana, hindu ... e per l'Europa la tradizione civilistica e di *common law* è una base molto più unificante di quanto non possa sembrare se le si guarda dall'interno del nostro piccolo continente. Riconoscere questa pluralità già ordinata significa anche relativizzare il nostro punto di vista europeo ed elaborare, in un certo senso, il lutto per la nostra definitiva perdita di centralità, abituati com'eravamo da secoli a pensarci come centro del mondo.

Se guardiamo per esempio ai diritti umani, ci accorgiamo che se le Carte europee dei diritti umani hanno fatto da battistrada, con il modello della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789 e il modello è stato esportato sia a livello globale – con la

Dichiarazione universale dei diritti umani – che su scala regionale, dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (Carta di Banjul) alla Dichiarazione islamica dei diritti dell'uomo, in molti contesti ormai si rifiuta il concetto illuministico a noi caro di una 'universalità' di questi diritti. Questo, insieme a al declino della potenza europea è un segno ulteriore che il 'sogno' è rimasto utopico.

È così che dobbiamo interpretare i segnali che vengono da uno degli interlocutori più importanti con cui oggi l'Europa deve misurarsi, ossia la Cina, scesa apertamente in campo affermando una sua visione ideale che la fa uscire dal suo isolamento per contrapporsi risolutamente al modello occidentale.

A questo proposito vorrei ricordare, da valdostano, le parole di Federico Chabod, che già nel secolo scorso, quando l'Europa ancora non esisteva come entità unitaria dal punto di vista politico, scriveva che l'unico vero interlocutore dell'Europa era da secoli proprio la Cina. Con la Cina, scriveva Chabod nella sua Storia dell'idea d'Europa (Chabod 1995), l'Europa si è sempre misurata alla pari e con la Cina deve continuare a dialogare, in un dialogo oggi affronta temi decisivi, non solo economici o strategici, ma anche etici e ambientali.

La Cina, oltre alla sua potenza economica, porta per esempio sul tavolo una propria visione del futuro climatico del pianeta, un tema troppo sensibile perché l'Europa resti intrappolata in anguste visioni nazionalistiche o isolazioniste dei suoi Paesi membri. Credo che sia fondamentale continuare a coltivare questa sensibilità europea, anche se può non sembrare un sogno mobilitante, e non rassegnarsi al declino della biodiversità e al riscaldamento globale, costruendo invece dei percorsi efficaci e rendendo l'Europa un interlocutore serio, credibile e non rassegnato su questi temi, soprattutto non pronò di fronte alla potenza aggressiva del mercato.

Certo non è facile vedere come questo possa avvenire in questo momento, ma una prospettiva ideale, a mio avviso, merita nondimeno di essere rilanciata. Mi riferisco alle parole di uno dei grandi *leader* europei del secondo Novecento, una figura che ha lasciato un segno vivo non soltanto politico e istituzionale, ma anche culturale e morale: Václav Havel. Quando gli venne conferito il Premio Carlo Magno, Havel, da intellettuale oltre che uomo di Stato quale era – l'unico che io ricordi ad essere diventato democraticamente capo di Stato di due Paesi diversi, la Cecoslovacchia prima e la Repubblica ceca poi – pronunciò un discorso di straordinaria intensità, che resta ancora oggi ispirante per l'Unione europea.

Havel spiegava che la parola *Europa* potrebbe derivare, secondo un'etimologia suggestiva, dal termine accadico *erebu*, che significa *crepuscolo*. A prima vista, ciò potrebbe indicare un destino coerente solo con la nostra posizione geografica: l'Europa, in fondo, è la penisola più occidentale dell'Asia, il luogo in cui il sole cala. Tuttavia, Havel ci invita a guardare oltre questa interpretazione. Il crepuscolo, afferma, è in realtà il momento più bello e più importante della giornata, perché è l'istante in cui l'uomo si ferma a riflettere.

In questa prospettiva, l'Europa non è il continente del tramonto, ma il luogo della riflessione e della coscienza. La sua forza risiede nella capacità di comprendere di avere una "croce" da portare (un riferimento evidente alla tradizione cristiana) che consiste nel trasmettere al mondo un messaggio di tolleranza, dialogo e convivenza pacifica tra i popoli di cui oggi c'è grande bisogno. Insomma, la missione dell'Europa è di proporre un modo nuovo di convivere sulla Terra.

Oggi l'Europa sembra avere proprio questa missione, che è stata ben colta dalla studiosa finnico-statunitense Anu Bradford quando ha parlato di *Brussels effect* (Bradford 2020). Con questa espressione, la giurista intendeva dire che l'Europa ha sviluppato un metodo specifico di affrontare i problemi, per esempio attraverso regolazioni che toccano temi particolarmente importanti oggi come l'economia circolare, le nuove tecnologie dell'informazione o l'intelligenza artificiale. Questo metodo può andare oltre le sue frontiere e attraverso questa la sua funzione la piccola Europa può continuare ad essere "universalizzante", senza guardare, egocentricamente, ai suoi fasti passati.

Riferimenti bibliografici

Barberis, M.

2008 *Europa del diritto*, Bologna, il Mulino

2025 *Geo-diritto. Una teoria terra-Terra*, Torino, Giappichelli.

Bartolini, S.

2005 *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Bradford, A.

2020 *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York, Oxford University Press.

Coudenhove-Kalergi, R. N. von

1923 *Pan-Europa*, Wien–Leipzig, Paneuropa Verlag.

Delmas-Marty, M.

2006 *Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil.

Glenn, H. P.

2000 *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, New York, Oxford University Press.

Haushofer, K.

1939 'Geopolitik der Panideen', in *Zeitschrift für Geopolitik*, 16, 765-794.

Ieraci, G.

2021 *Una teoria istituzionale della democrazia*, Torino, UTET.

Lombardi, G.

- 2011 *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in E. Palici di Suni e S. Sicardi, *Giorgio Lombardi, Scritti scelti*, Napoli, ESI, pp. 477-495.
- Majone, G.
1989 *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Maresca, M.
2020 *La nuova Europa. Sovrana unita competitiva*, Genova, Il Melangolo.
2021 'La cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità: l'opportunità del Next Generation EÜ, in *Eurojus*, 2, 120-135.
- Maresca, M.
2025 'Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi', in *Quaderni AISDUE*, 2, 5-30.
- North, D. C.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pocock, J. G. A.
1991 'Deconstructing Europe', in *London Review of Books*, 13, 1-13.
- Polanyi, K.
1944 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Farrar & Rinehart.
- Ratzel, F.
1897 *Politische Geographie*, Monaco, Oldenbourg.
- Sacco, R.
1995 *Il diritto muto. Quando il diritto non parla*, Torino, Giappichelli.
- Schmitt, C.
1995 *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlino, Duncker & Humblot.
- Schmitter, P. C.
2000 *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Tarrow, S.
1995 'The Europeanization of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective?', in *West European Politics*, 18, 223-248.
- Williamson, O. E.
1985 *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

About the authors

Lucio Caracciolo, professional journalist since 1979, is founder and director of the geopolitical magazine *Limes*. After graduating in philosophy from Sapienza University of Rome, he worked as a political correspondent, becoming head of the political editorial staff at *Repubblica*. He has also taught Political and Economic Geography at Roma Tre University in Rome and at San Raffaele University in Milan.

LUCIO CARACCILO

Limes-Rivista italiana di Geopolitica, Via Cristoforo Colombo 90, 00147 Roma

e-mail: info@scuoladilimes.it

Luigi Daniele is a Full Professor of European Union Law in the Department of Legal Studies at the University of Rome “Tor Vergata”. He is the author of two textbooks on European Union law: *Diritto dell’Unione europea*, and *Diritto del Mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. Both are published by Giuffré Francis Lefebvre, Milan.

LUIGI DANIELE

Dipartimento di Giurisprudenza, Via Cracovia 50, 00133 Roma

e-mail: luigi.daniele@uniroma2.it

Maurizio Maresca is a Full Professor of European Union Law and International Law at the University of Udine. He is a member of the European Forum for Energy and Transport, a permanent advisory body to the European Commission. He is the scientific coordinator of the European Transport Law Consortium. He previously served as president of the International Institute of Human Rights Studies.

MAURIZIO MARESCA

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via Treppo 8, 33100 Udine, Italy

e-mail: maurizio.maresca@uniud.it

Giuseppe Ieraci is a Full Professor of Political Science in the Department of Political and Social Sciences at the University of Trieste. He is currently the coordinator of the PhD Program in Historical, Philosophical and Political-Social Studies, and editor of *Poliarchie/Polyarchies*. His books include: *Una teoria istituzionale della democrazia* (2021); *Le politiche pubbliche: concetti, teorie, metodi* (2016).

GIUSEPPE IERACI

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Piazzale Europa 1, 34127 Trieste, Italia

e-mail: Giuseppe.Ieraci@dispes.units.it

Roberto Louvin is an Associate Professor of Comparative Public Law at the University of Trieste, and is an Associate Researcher at the Massimo Severo Giannini Institute on Regional, Federal and Autonomous Systems (ISSIRFA) for the study of regions and the environment. His recent books on environmental matters include *Aqua æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico* (2018) and *La montagna senza confini* (with M. Vellano, eds.) (2024).

ROBERTO LOUVIN

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Piazzale Europa 1, 34127 Trieste, Italia

e-mail: rlouvin@units.it